



Munich Personal RePEc Archive

Introduction to Public Value

Marek Čwiklicki

C

2011

Online at <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/47747/>

MPRA Paper No. 47747, posted 22. June 2013 07:00 UTC

R

reformowanie polskiej administracji publicznej – wybrane aspekty zagadnienia

pod redakcją
Stanisława Mazura



Publikacja *Planowanie rozwoju instytucjonalnego w samorządach lokalnych* prezentuje propozycję systemowych rozwiązań dotyczących doskonalenia działań administracji lokalnej. Jej podstawowym celem jest upowszechnienie metody Planowania Rozwoju Instytucjonalnego (PRI) w jednostkach samorządu terytorialnego, umożliwienie jej praktycznego wykorzystania oraz wsparcie szeroko rozumianych działań na rzecz podniesienia jakości zarządzania w administracji publicznej.

Metoda PRI stanowi przykład kompleksowego podejścia służącego doskonaleniu jakości działania administracji publicznej. Jej koncepcyjnych korzeni należy szukać w nurcie działań modernizacyjnych określanych jako reformy pierwszej generacji (nowe zarządzanie publiczne). Widoczne jest również jej zakorzenienie w reformach administracyjnych drugiej generacji (zarządzanie współuczestniczące). Z tego pierwszego nurtu metoda PRI czerpie nade wszystko przekonanie o konieczności respektowania reguł skuteczności, efektywności i ekonomiczności w zarządzaniu sprawami publicznymi. To co szczególnie istotne w tej metodzie, a pochodzi z logiki zarządzania współuczestniczącego, to eksponowanie wagi aktywności obywateli w rozstrzyganiu o ważnych sprawach publicznych oraz służebności administracji publicznej wobec obywateli i ich wspólnot.

Metoda PRI jest pomyślana jako sposób analizy jakości zarządzania w urzędzie, jako forma krytycznej refleksji i praktycznych rozwiązań zarządczych opartych o mechanizmy socjalizacji, internalizacji i instytucjonalizacji. Metoda PRI jest pragmatyczna i realistyczna. Służy zarówno doskonaleniu tego co dobrze działa, jak i zastępowaniu tego co źle działa. W wymiarze operacyjnym jej stosowanie prowadzi do ograniczenia kosztów transakcyjnych działań samorządu i podniesienia ich jakości. W wymiarze strategicznym służy zmianie kultury organizacyjnej w kierunku kultury zorientowanej na obywatela, a zarazem respektującej zasady efektywnego, skutecznego i ekonomicznego sposobu wykonywania zadań publicznych.

Metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego opiera się na powtarzalnej sekwencji działań, obejmującej:

- diagnozę poziomu rozwoju, prowadzoną w formie analizy instytucjonalnej jednostki samorządowej;
- projektowanie zmian instytucjonalnych poprzez identyfikację i zaplanowanie działań poprawiających funkcjonowanie jednostki i poziom świadczonych usług (sporządzenie planu rozwoju instytucjonalnego);
- realizację planu poprzez wdrażanie tzw. narzędzi rozwoju instytucjonalnego;
- ocenę efektów, prowadzoną w formule ponownej oceny poziomu rozwoju instytucjonalnego.

Pełny opis metody PRI zawiera prezentowana publikacja – *Planowanie rozwoju instytucjonalnego w samorządach lokalnych*. Natomiast na oprzyrządowanie wszystkich etapów PRI składają się, oprócz niej, następujące elementy:

- publikacje: *Analiza instytucjonalna gminy* i *Analiza instytucjonalna powiatu* (wspierające etap analizy) oraz *Katalog narzędzi rozwoju instytucjonalnego* (wspierający etapy planowania i wdrażania, dostępny również w wersji elektronicznej zawierającej oprócz opisów narzędzi także praktyczne przykłady zastosowań);
- aplikacja komputerowa *Analiza instytucjonalna urzędów* (wspierająca etap analizy oraz projektowania działań w zakresie ustalania optymalnych stadiów rozwoju);
- kurs e-learningowy ułatwiający zapoznanie się zarówno z samą metodą PRI, jak i regułami jej stosowania;
- baza benchmarkingowa PRI pozwalająca samorządom na porównywanie własnych wyników z innymi jednostkami.

Więcej: www.pri.msap.pl



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



R **eformowanie polskiej administracji publicznej**

– wybrane aspekty zagadnienia

pod redakcją
Stanisława Mazura

Kraków 2011



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Niniejsza publikacja została przygotowana dzięki realizacji projektu „Podniesienie jakości działania urzędów i usług dla mieszkańców poprzez wdrożenie zaktualizowanej Metody PRI w gminach i powiatach”, przy udziale środków Europejskiego Funduszu Społecznego, w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

Publikacja jest dystrybuowana bezpłatnie.

Niniejsza publikacja odzwierciedla wyłącznie poglądy Autorów. Instytucja Zarządzająca Programem Operacyjnym Kapitał Ludzki nie ponosi odpowiedzialności za sposób wykorzystania informacji w niej zawartych.

Wydawca

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
Małopolska Szkoła Administracji Publicznej
ul. Rakowicka 16, 31-510 Kraków
tel.: +48 12 293 75 60, +48 12 293 75 59
e-mail: msap@uek.krakow.pl
www.msap.uek.krakow.pl

© Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
Małopolska Szkoła Administracji Publicznej
Kraków 2011

Recenzent:

dr Paweł Płaneta

Redakcja językowa i korekta:

Anna Chrabąszcz

Skład i druk:

www.olisons.pl

ISBN: 978-83-89410-96-2

S

Spis treści

Wstęp	5
Wprowadzenie do koncepcji wartości publicznej <i>Marek Ćwiklicki</i>	9
Wprowadzenie.....	9
Istota koncepcji wartości publicznej.....	10
Wartość publiczna – propozycja teoretyczna czy praktyczna?.....	12
Wartość publiczna jako nowy paradygmat.....	17
Ocena koncepcji wartości publicznej.....	17
Podsumowanie	18
Literatura	19
Sfera publiczna jako terytorium wartości niepodzielanych – konsekwencje dla modernizacji administracji publicznej <i>Stanisław Mazur</i>	21
Wprowadzenie.....	21
Historyczny rys przeobrażeń sfery publicznej od XIX w.	23
Czy możliwy jest renesans sfery publicznej?.....	26
Kondycja sfery publicznej w Polsce	28
Literatura	29
Co stoi na przeszkodzie w skutecznym zarządzaniu wiedzą w administracji publicznej? <i>Michał Możdżeń</i>	31
Wprowadzenie.....	31
Waga procesów i zasobów wiedzy w działaniu organizacji publicznej.....	32
Bariery zarządzania wiedzą w administracji publicznej.....	34
Warunki skutecznego przezwyciężenia barier zarządzania wiedzą.....	40
Podsumowanie	42
Literatura	43
Głos w debacie nad polską administracją publiczną i kierunkami jej reformowania <i>Hubert Izdebski</i>	45
Wprowadzenie.....	45
Reformowanie na poziomie modernizacyjnym	46
Reformowanie na poziomie mechanizmów zarządzania	46
Transformacja ustrojowa.....	47
Kontekst reformowania państwa i jego administracji	47
Literatura	50

Strategia „Sprawne Państwo” jako ramy doskonalenia	
administracji publicznej w Polsce <i>Andrzej Trzęsiara</i>	51
Kontekst opracowania Strategii „Sprawne Państwo”	51
Zakres tematyczny Strategii „Sprawne Państwo”	52
Przebieg prac nad Strategią „Sprawne Państwo”	52
Założenia i cele Strategii „Sprawne Państwo”	53
Europeizacja polityki strukturalnej w Polsce: implikacje	
w sferze zarządzania <i>Tomasz G. Grosse</i>	57
Polityka strukturalna w dobie transformacji	57
Zastosowanie koncepcji europeizacji	59
Europeizacja polityki strukturalnej	60
Implikacje europeizacji w sferze zarządzania	62
Podsumowanie	65
Literatura	67
Lokalny i regionalny wymiar koncepcji współzarządzania publicznego	
<i>Robert Chrabąszcz</i>	71
Zarys nowego podejścia do zarządzania państwem	71
Praktyczne implikacje zasady współzarządzania publicznego	
w aspekcie globalnym i regionalnym	73
Współzarządzanie lokalne jako element reform administracji publicznej	73
Przyczyny reform zmierzających w kierunku współzarządzania lokalnego	74
Cechy współzarządzania lokalnego	77
Przyszłość i kierunki rozwoju lokalnego współzarządzania publicznego	79
Współzarządzanie publiczne jako fundament koncepcji	
współzarządzania lokalnego	80
Implementacyjne uwarunkowania lokalnego współzarządzania	
publicznego w państwie – perspektywa polska	81
Literatura	84
Metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego jako narzędzie wspomagające	
doskonalenie zarządzania strategicznego jednostką samorządu terytorialnego	
w erze współzarządzania publicznego <i>Tomasz Potkański</i>	85
Kontekst reformowania samorządu terytorialnego	85
Metoda PRI jako narzędzie zarządzania zintegrowanego	90
Wnioski końcowe – korzyści ze stosowania Metody PRI	94
Koszty stosowania Metody PRI	95
PRI a CAF? A co na to MSWiA?	95
Literatura	96
Efekty stosowania Metody Planowania Rozwoju Instytucjonalnego	
na przykładzie gminy Raciechowice <i>Michał Żabiński</i>	87
Systemy zarządzania – ich pojmowanie i stosowanie	99
Charakterystyka gminy Raciechowice	99
Zastosowanie Metody PRI w gminie Raciechowice	101

W

Wstęp

Publikacja *Reformowanie polskiej administracji publicznej – wybrane aspekty zagadnienia* powstała jako wyraz aktywności środowisk akademickich – aktywności służącej wsparciu procesu modernizacji polskiej administracji publicznej, a w szczególności kreowaniu rozwiązań konceptualnych odnoszących się do kierunków i sposobów podnoszenia jakości jej działania. Intencją autorów jest także promowanie działań modernizacyjnych podejmowanych na rzecz polskiej administracji publicznej celem budowania jej pozytywnego wizerunku społecznego.

Publikacja ta nie aspiruje do uzyskania statusu całościowego i wnikliwego studium omawiającego złożone zjawisko reformowania państwa i jego struktur administracyjnych. Nasze zamiary są znacznie skromniejsze. Ograniczają się one do przywołania wybranych zagadnień teoretycznych i praktycznych, które uznajemy za ważne dla modernizacji administracji publicznej w Polsce. Po części charakter tej publikacji determinują okoliczności jej powstania, o czym będzie jeszcze mowa w części końcowej niniejszego wstępu.

Prezentowane opracowanie składa się z dziewięciu rozdziałów. W pierwszym rozdziale – zatytułowanym „Wprowadzenie do koncepcji wartości publicznej” – M. Ćwiklicki omawia istotę koncepcji wartości publicznej, opisuje jej funkcje oraz dokonuje oceny jej konceptualnych walorów. Centralne pytanie, które stawia autor tego tekstu brzmi: „czy wartość publiczna jest nowym paradygmatem zarządzania”?

Zagadnienie sfery publicznej i jej wpływu na procesy modernizacji administracji publicznej przedstawiono w rozdziale pt. „Sfera publiczna jako terytorium wartości niepodzielanych – konsekwencje dla modernizacji polskiej administracji publicznej”. W rozdziale tym scharakteryzowano proces przeobrażeń sfery publicznej od XIX w. oraz postawiono następujące pytanie: czy możliwy jest renesans sfery publicznej

w jej republikańskim rozumieniu? Dokonano także krytycznej oceny kondycji sfery publicznej w Polsce, wskazując na praktyczne tego konsekwencje dla reformowania polskiej administracji publicznej.

Zagadnienie organizacyjnego uczenia się coraz częściej wywołuje zainteresowanie badaczy administracji publicznej. Odpowiedzi na pytanie dlaczego tak się dzieje udziela, po części, M. Możdżeń w rozdziale pt. „Co stoi na przeszkodzie w skutecznym zarządzaniu wiedzą w administracji publicznej?”. Uzasadnia on znaczenie zarządzania wiedzą dla jakości działania administracji publicznej oraz opisuje bariery związane z wprowadzaniem mechanizmów charakterystycznych dla tego podejścia do sektora publicznego. Ponadto precyzuje warunki, których wypełnienie jest konieczne dla rzeczywistego wykorzystania potencjału tkwiącego w metodach organizacyjnego uczenia się.

W kolejnym rozdziale – zatytułowanym „Głos w debacie nad polską administracją publiczną i kierunkami jej reformowania” – H. Izdebski opisuje trzy różne poziomy reformatorskiego myślenia i działania (modernizacyjny, mechanizmów zarządzania sprawami publicznymi, transformacji ustrojowej). Zwraca on uwagę na permanentny charakter reformowania administracji publicznej i konieczność wkomponowania reform w rozwiązania strukturalne i funkcjonalne dominujące w danej kulturze organizacyjnej. Ważnym elementem rozważań przedstawionych w tym rozdziale jest argumentacja uzasadniająca opinię, że nie wolno nam akceptować niesprawnych instytucji publicznych, a więc i niesprawnego państwa.

W rozdziale pt. „Strategia ‘Sprawne Państwo’ jako ramy doskonalenia administracji publicznej w Polsce” A. Trzęsiera omawia uwarunkowania związane z przygotowaniem tego strategicznego dokumentu, opisuje założenia koncepcyjne przyjęte na etapie jego sporządzania oraz prezentuje proces jego tworzenia. W rozdziale tym przedstawiono także cele, których osiągnięciu ma służyć realizacja tej strategii. Autor tego rozdziału zwraca uwagę na strategiczny wymiar tego dokumentu, podkreślając zarazem jego koordynacyjną funkcję w sferze działań zorientowanych na doskonalenie polskiej administracji publicznej.

W rozdziale pt. „Europeizacja polityki strukturalnej w Polsce: implikacje w sferze zarządzania” analizie poddano zjawisko europeizacji polityki strukturalnej w Polsce i jej następstwa dla mechanizmów zarządzania publicznego. T. G. Grosse charakteryzując politykę strukturalną w dobie transformacji, opisuje jak można zastosować koncepcję europeizacji do zrozumienia przeobrażeń zachodzących w administracji publicznej. Wiele miejsca w tym rozdziale poświęcono przedstawieniu konsekwencji europeizacji dla sfery zarządzania publicznego w naszym kraju.

R. Chrabąszcz w rozdziale pt. „Lokalny i regionalny wymiar koncepcji współzarządzania publicznego” przedstawia zarys podejścia do zarządzania państwem, które jest określane mianem współzarządzania publicznego, wskazując na jego normatywne

i praktyczne implikacje dla sposobu zarządzania sprawami publicznymi. Ważnym elementem tych rozważań jest analiza współzarządzania jako elementu reformy administracji publicznej. Autor tego rozdziału uznaje współzarządzanie publiczne za fundament koncepcji współzarządzania lokalnego.

Analizę Metody PRI przedstawiono w rozdziale „Metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego jako narzędzie wspomagające doskonalenie zarządzania strategicznego jednostką samorządu terytorialnego w erze współzarządzania publicznego”. W rozdziale tym T. Potkański charakteryzuje istotę tej metody oraz opisuje koszty i korzyści związane z jej stosowaniem. Ponadto w rozdziale tym opisano relacje występujące między Metodą PRI a Wspólną Metodą Oceny.

M. Żabiński w rozdziale pt. „Efekty stosowania Metody Planowania Rozwoju Instytucjonalnego na przykładzie gminy Raciechowice” opisuje praktyczne implikacje wynikające z zastosowania tej metody. Autor stoi na stanowisku, że skuteczne i efektywne wdrażanie tej metody jest uwarunkowane wieloma czynnikami, w szczególności tymi o charakterze lokalnym, jak np. determinacja kierownictwa urzędu, konsekwencje jego działania oraz umotywowani urzędnicy.

Publikacja *Reformowanie polskiej administracji publicznej – wybrane aspekty zagadnienia* powstała jako pokłosie konferencji pod nazwą „Czy Polskę stać na niesprawną administrację?”, zorganizowanej na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie w maju 2011 r. Zarówno wspomniana konferencja, jak i prezentowane opracowanie zostały przygotowane w ramach projektu „Podniesienie jakości działania urzędów i usług dla mieszkańców poprzez wdrożenie zaktualizowanej Metody PRI w gminach i powiatach”, realizowanego przez Małopolską Szkołę Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie oraz Związek Gmin Wiejskich RP, Związek Miast Polskich oraz Związek Powiatów Polskich na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.



Wprowadzenie do koncepcji wartości publicznej

Marek Ćwiklicki*

Wprowadzenie

Tekst ten poświęcono koncepcji wartości publicznej (*public value*) autorstwa M. H. Moore'a [1995], która, sądząc po bardzo małej liczbie publikacji w krajowej literaturze, jest ideą słabo znaną w Polsce. Tymczasem w świecie, głównie w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej, Wielkiej Brytanii, Australii i Nowej Zelandii, staje się ona przedmiotem badań pozwalających na zróżnicowane interpretacje. Świadectwem popularności tej koncepcji jest także poświęcenie jej w całości specjalnego wydania „International Journal of Public Administration” w 2009 r., w którym umieszczone analizy, zwłaszcza autorstwa australijskich naukowców J. Alforda i J. O'Flynn, można uznać za zapis bieżącego stanu wiedzy na jej temat.

Ze względu na ograniczone ramy edycyjne, w opracowaniu nie zostaną szczegółowo przedstawione wszystkie wątki związane z koncepcją wartości publicznej. Zamierzeniem autora jest prezentacja jej głównych elementów i kierunków rozwoju oraz zachęcenie polskich praktyków i teoretyków zajmujących się zagadnieniem zarządzania administracją publiczną do podejmowania tego tematu w swoich pracach.

Na wstępie warto zaznaczyć, że termin „wartość publiczna” nie jest zupełnie nowy i można go odnosić do pojęć już znanych na gruncie ekonomii, takich jak: dobro publiczne, interes publiczny, czy też domena publiczna [Alford, O'Flynn 2009, s. 175]. Bywa też używany bez odwołań do prac Moore'a, czego przykładem jest opracowa-

* Adiunkt w Katedrze Metod Organizacji i Zarządzania Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

nie B. Bozemana, który omawia defekty wartości publicznej [2002]. W ocenie tego autora, jak również T. B. Jørgensena [2007, s. 357], w książce Moore’a jest więcej treści o jakości zarządzania publicznego niż, tak naprawdę, solidnej koncepcji *par excellence* wartości publicznej. Ponadto pojęcie wartości jest na tyle obszerne, że można je traktować w kategoriach ekonomicznych, prakseologicznych, psychologicznych, czy też aksjologicznych. To nie do końca skonkretyzowane i niejednoznacznie zdefiniowane pojęcie stanowi przedmiot osobnych krytyk koncepcji wartości publicznej prowadzonych z danej perspektywy. Zważywszy na powyższe kluczową kwestią jest zapoznanie Czytelnika z jej oryginalną wersją.

Istota koncepcji wartości publicznej

Autorem koncepcji wartości publicznej jest Moore, profesor Uniwersytetu Harvarda, który w 1995 r. zaprezentował ją w książce pt. *Creating Public Value: Strategic Management in Governance*. Jego intencją było zaoferowanie menedżerom publicznych przedsiębiorstw strategicznej podstawy do podejmowania działań. Potrzebę takiego rozwiązania Moore dostrzegł po przeprowadzeniu rozmów z przedstawicielami administracji, w trakcie których dominowały dwa powiązane ze sobą wątki: cele menedżera i dostępne narzędzia. Autor stwierdził, że w istocie praca publicznego menedżera polega na „poszukiwaniu sposobów wyrażenia zbiorowych aspiracji obywateli i ich reprezentantów poprzez działania rządowych organizacji”.

Moore argumentował, że tradycyjny sposób realizacji ich zadań, polegający głównie na prowadzeniu w sposób wydajny i efektywny działań wyznaczonych ramami prawnymi, ogranicza się do wykonania funkcji administracyjnej, a nie zarządzania. Taka interpretacja, przynależąca do nurtu nowego zarządzania publicznego (New Public Management), zakłada, że konieczne jest zwiększenie zakresu działań o charakterze przedsiębiorczym, które są ukierunkowane na zaspokojenie potrzeb obywateli. W rezultacie nowe zadanie dla menedżerów przesuwają na drugi plan efektywne wykorzystanie zasobów będących w dyspozycji organizacji, nadając pierwszorzędne znaczenie dostarczeniu wartości dla społeczeństwa.

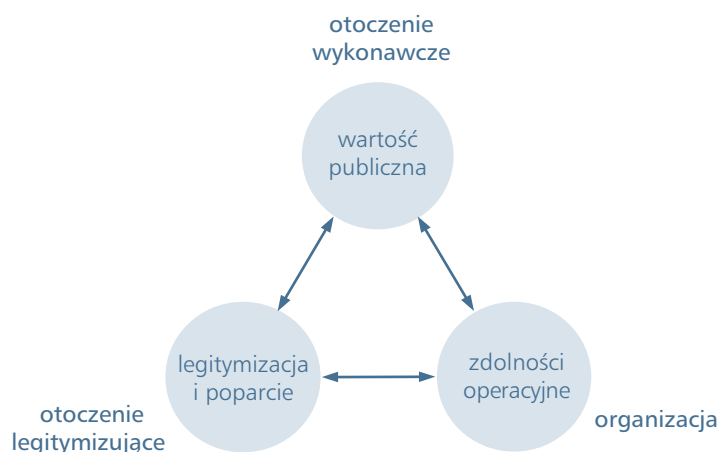
Kluczem do zrozumienia swojej roli i podstawą podjęcia działań zmierzających do realizacji idei wartości publicznej jest uwzględnienie tzw. trójkąta strategicznego (rys. 1). Składa się on z trzech elementów. Pierwszym z nich jest wartość publiczna, a dokładniej odpowiedź na pytanie, co jest tą znaczącą wartością, którą organizacja powinna dostarczyć społeczeństwu. Przy jej tworzeniu należy uwzględniać realia występujące w otoczeniu, do jakiego jest kierowana. To tzw. otoczenie zadaniowe (*task environment*), które można też określić mianem otoczenia wykonawczego, stanowiącego zbiór warunków determinujących odpowiednią ocenę wartości.

Drugi element tworzą źródła legitymizacji i poparcia, które upoważniają organizację do podejmowania działań i wykorzystania niezbędnych zasobów w celu dostarcze-

nia wartości. To dzięki nim instytucja publiczna uzyskuje przyzwolenie na realizację odpowiednich działań finansowanych ze środków publicznych. Ważne jest też utrzymanie ciągłości działalności i rozwoju (sustainability). Element ten – tkwiący w otoczeniu zapewniającym poparcie uprawniające publiczne instytucje do podejmowania działań (*authorizing environment*) – wiąże się z aktywnym udziałem menedżerów publicznych w relacjach z różnymi interesariuszami. Istotne w tych działaniach jest uzyskanie zaufania i wizerunek wiarygodnego wykonawcy.

Trzecim elementem są operacyjne zdolności (*operational capabilities*), które gwarantują organizacyjną wykonalność postawionego celu. Do nich, oprócz różnego rodzaju zasobów, Moore zalicza także nowe inwestycje i innowacje. Należy dodać, że te możliwości organizacyjne odnoszą się do zapewnienia konkretnej wartości, o której mowa w pierwszym elemencie trójkąta strategicznego, a nie do potencjału całej instytucji.

Rysunek 1. Strategiczny trójkąt – podstawa koncepcji wartości publicznej



Źródło: opracowano na podstawie [Moore, Khagram 2004, s. 3].

Każdy z tych elementów jest ze sobą powiązany, chociaż w rzeczywistości nie są one zharmonizowane. Zadaniem menedżera jest poszukiwanie optymalnego stopnia ich skoordynowania.

Powyższy trójkąt strategiczny stał się podstawą do podejmowania prób rozwinięcia ram metodycznych wzmacniających operacyjność koncepcji wartości publicznej. Przykładowo, D. Try i Z. Radnor twierdzą, że źródłami wartości publicznej w otoczeniu wykonawczym są trzy współzależne elementy, tj.: usługi, rezultaty i zaufanie [2007, s. 659]. Inne propozycje zostały przedstawione w punkcie dotyczącym funkcji pragmatyczno-prognostycznej koncepcji wartości publicznej.

Postępując się koncepcją wartości publicznej, menedżerowie świadomi konieczności równowagi trzech wyżej przedstawionych strategicznych elementów otrzymują wskazówki pomocne w podejmowaniu działań. Alford i O'Flynn wskazują na pewną logikę postępowania dla niektórych przypadków [2009, s. 173-174]. Menedżer mający do czynienia z głównymi uczestnikami otoczenia legitymizującego, którzy nie akceptują proponowanej wartości ma do dyspozycji następujące warianty. Może podjąć próbę przekonania ich do zmiany nastawienia lub dokonać korekty swojej oferty, ewentualnie zrealizować obydwie możliwości. W przypadku stwierdzenia ograniczonych możliwości organizacyjnych potrzebnych do realizacji przedsięwzięcia, menedżer powinien zmodyfikować przyjęty cel. Jednak, jak podkreślają cytowani autorzy, takie sytuacje oznaczają konieczność podjęcia bardziej zdecydowanych działań ukierunkowanych na przekonanie innych o ważności danego przedsięwzięcia. Ten postulat wynika bezpośrednio z roli, jaką pełni menedżer, ale także z możliwości oddziaływania, co jest związane z jego stanowiskiem.

Konsekwencją przyjęcia koncepcji wartości publicznej jest też propozycja nowego stylu kierowania, tzw. przywództwa poszukującego wartości publicznej. Wyrażane jest to poprzez działanie menedżera w sieci (*network*). W układzie pionowym oznacza to poruszanie się po hierarchii organizacyjnej, w poziomym zaś – poszukiwanie wsparcia także poza instytucją. Wynika to pośrednio z ograniczonych możliwości wpływu jednostki na rzeczywistość, wymagających poliwalentnych kompetencji. G. Stoker postrzega wartość publiczną właśnie jako część szerszego sieciowego współrządzenia (*networked governance*), w którym łączy się legitymizację demokracji z efektywnością zarządzania [2006, s. 56].

O ile kwestia dostarczania kluczowych usług i osiągania wartości społecznej była przedmiotem analiz w zarządzaniu publicznym, o tyle, zdaniem C. Talbota, element określający efektywność publicznych instytucji dotyczący utrzymania zaufania i legitymizacji już nie [2006, s. 6]. Powoduje to rozszerzenie wąskiej ekonomicznej perspektywy nowego zarządzania publicznego.

Wartość publiczna – propozycja teoretyczna czy praktyczna?

Pierwsze wątpliwości w ocenie przydatności tej koncepcji pojawiają się przy próbie odpowiedzi na następujące pytanie: czy ma ona charakter akademicki czy praktyczny? Zdaniem Alforda i O'Flynn można ją postrzegać niezależnie, jak i łącznie, jako teorię normatywną i empiryczną [2009, s. 174-175]. Ta pierwsza powinna pomóc w ustaleniu, co powinni robić menedżerowie publiczni, druga – co faktycznie robią.

W powyższym dylemacie epistemologicznym chodzi o impuls, który dał podstawę do stworzenia tej koncepcji – czy było to wywołane praktycznymi implikacjami, a za-

tem jest zakorzenione w empirii, czy też raczej rozumowanie miało charakter a priori – teoretyczny, akademicki. Z punktu widzenia metodologii należy stwierdzić, że tego typu dywagacje w odniesieniu do koncepcji wartości publicznej są nie tyle niewłaściwe, ile niepotrzebne. W tym przypadku, tak jak to przedstawiono w opisie istoty koncepcji, przyczyną jej opracowania była potrzeba pomocy menedżerom w pełnieniu ich funkcji na podstawie informacji uzyskanych od nich. Oczywiście, jak w każdym rozwiązaniu metodycznym, konceptualizacja następująca na poziomie myślowym ma swój początek w wymiarze empirycznym, co dobrze odzwierciedla model „W” rozwiązywania problemów J. Kiwakity [Ćwiklicki 2007].

Funkcje wartości publicznej

Rozpoczynając analizę koncepcji wartości publicznej, w pierwszej kolejności należy przyjąć odpowiednią perspektywę jej interpretacji. Przyjmując, iż wartość publiczna nosi cechy teorii¹, można zastosować do jej opisu funkcje, jakie powinna ona pełnić w takiej formie. Można do nich zaliczyć następujące funkcje: opisową (deskryptywną), wyjaśniającą (eksplanacyjną), prognostyczną i pragmatyczną (por. [Apanowicz 2000, s. 60]). Oczywiście wymienione funkcje posiadają wspólne zakresy.

Innym układem, ale podobnym do wyżej wymienionych funkcji, jest przyjęcie klasycznych na gruncie krajowej literatury celów zastosowań rozwiązań metodycznych. W tym przypadku wymienia się: analizę – rejestrację i szczegółowe rozpoznanie stanu istniejącego, diagnozę – obejmującą, oprócz analizy, identyfikację przyczyn niesprawności, oraz projektowanie – poszukiwanie projektów usprawnień [Czekaj 2000, s. 176]. W takim ujęciu, potraktowanie tej koncepcji jako analizy pozwala np. na identyfikację stanu istniejącego w zakresie dostarczanej wartości, charakterystyki otoczenia legitymizującego itp. (funkcja opisowa). Zastosowana w celach diagnostycznych (funkcja opisowa i eksplanacyjna) powinna pomóc w ustaleniu i ocenie, w jakim stopniu dotychczasowe działania menedżera przyczyniły się do uzyskania wartości publicznej. Wykorzystanie tego podejścia do projektowania (funkcja prognostyczna) może posłużyć do określenia wartości, jaką chce się dostarczyć i planowania innych działań w tym zakresie (funkcja pragmatyczna).

Funkcja opisowo-wyjaśniająca

Wykorzystanie koncepcji wartości do opisu rzeczywistości wiąże się z perspektywą jej interpretacji jako narracji [Alford, O’Flynn 2009, s. 182-183]. Polega to na opowieści (*story*) o świecie menedżerów publicznych, który można rozpatrywać z punktu widzenia współrzędzenia sieciowego, zarządzania, polityki, ekonomii itp. [Ibidem, s. 183]. Identyfikacja stanu istniejącego pozwala na wyjaśnienie, co się dzieje w obszarze

1 Oprócz koncepcji używa się do jej opisu słów „teoria” i „ramy metodyczne” (*frameworks*).

tworzenia wartości publicznej. W takiej postaci ma moc eksplanacyjną, umożliwiającą menedżerom wytłumaczenie swoich działań, co sprzyja zwiększeniu legitymizacji podejmowanych wysiłków. W takim właśnie kontekście Try i Radnor przekonują, że koncepcję wartości publicznej można wykorzystać do lepszego zrozumienia otoczenia zorientowanego na wyniki [2007].

Warto dodać, że jedna z krytycznych ocen koncepcji wartości publicznej dotyczy właśnie tej funkcji, a dokładniej potraktowania jej jako narzędzia retorycznego. Wyjaśnia się, że w ten sposób menedżerowie publiczni mogą bronić swoich pozycji, jak również mają podstawę do zwiększania biurokratycznej władzy, głównie poprzez relację między nimi a politykami. Pojawia się również sugestia, że do podobnego celu rządzący mogą wykorzystywać koncepcję wartości publicznej [Alford, O'Flynn 2009, s. 182].

Powyższy „zarzut” pochodzi ze strony osób zajmujących się sektorem publicznym, ale również z krytyką spotkało się zastosowanie wartości publicznej w sektorze prywatnym przez BBC [Coyle, Woolard 2009], które jako jedne z pierwszych organizacji użyło jej do wyjaśniania swojej racji bytu.

Funkcja pragmatyczno-prognostyczna

Z punktu widzenia praktyki zarządzania, największe zainteresowanie budzi potraktowanie wartości publicznej jako podstawy do oceny efektywności działań, prowadzące do konstruowania ram metodycznych w tym obszarze. Ten nurt jest najbardziej rozpowszechniony w Wielkiej Brytanii – za sprawą projektu realizowanego przez Work Foundation i raportu przygotowanego przez brytyjski wydział strategiczny urzędu rady ministrów [Kelly, Muers 2002]. W tym ujęciu wartość publiczna ma charakter złożony, co ma swój wyraz w jej niejednoznacznej definicji o szerokim znaczeniu. Najczęściej cytowane przez osoby biorące udział w projekcie z Work Foundation określenie ma następujące brzmienie: „wartość publiczna jest tym, co społeczeństwo ceni” („Public Value is what the public values”) [Blaug i in. 2006]. Ta tautologiczna definicja nie przybliży nas do istoty problemu, jednak autorzy zdają się to rozumieć. Dlatego też skłaniają się do interpretacji wartości publicznej nie tyle w ścisłych znaczeniach leksykalnych, ile raczej w szerszym kontekście. Polega to na dialogu dwóch stron, czyli odbiorców i dostawców usługi, w wyniku którego zachodzi obopólny proces „udoskonalania preferencji” (*preference refinement*). Dopiero w tym kontekście można rozpatrywać wartość publiczną jako responsywność na udoskonalone preferencje. Wartość jest w tej koncepcji rozumiana podobnie jak w ekonomii, tj. pojawia się ona, kiedy ktoś uważa, że osiągnie więcej korzyści niż poniesie kosztów w procesie jej uzyskania. Sprawia to jednak pewien problem, ponieważ przyjęcie takiego rozumienia oznacza, że ustalenie a priori co jest tą wartością przed jej realizacją jest niemożliwe. Pojawia się ona po skorzystaniu z danego produktu bądź usługi. Dla organizacji

publicznych oznacza to, że dostarczają wartość wtedy, kiedy odpowiadają na potrzeby obywateli. Użycie słowa „wartość” przenosi nacisk z producenta na klienta - to klient określa, co jest dla niego wartościowe. Wzrost wartości następuje poprzez zwiększenie stopnia satysfakcji [Spano 2009, s. 330; Meynhardt 2009, s. 197].

W uzupełnieniu do przedstawionej definicji należy dodać, że identyczne określenie funkcjonuje w odniesieniu do pojęcia jakości, która w normach ISO 9000 oznacza stopień spełnienia wymagań. W istocie, to co odróżnia wartość od jakości, to dodanie do tej pierwszej jeszcze jednego kluczowego wymiaru, czyli kosztu jej oferowania. Wartość w takim ujęciu nawiązuje do koncepcji analizy wartości opracowanej przez L. Milesa w latach 40. XX w., w której uwypuklano dwa uzupełniające się wymiary: stopień spełniania funkcji, czyli zaspokojenia potrzeb klienta oraz kosztów związanych z ich realizacją². Osoby zaznajomione z tą klasyczną metodą zarządzania szybko dostrzegą, że idea wartości publicznej zaproponowana przez Moore’a może uchodzić za kolejną adaptację rozwiązań biznesowych do sfery administracji publicznej. Jednak ze względu na specyfikę tego „sektora”, konieczne jest dokonanie kilku wyjaśnień.

W odniesieniu do koncepcji wartości publicznej dodaje się, że wartość jest związana nie tylko z bezpośrednim skorzystaniem z danej usługi, ale ma także szerszy zakres połączony z funkcjonowaniem administracji publicznej. Jako przykład podaje się akty prawne i inne regulacje przyczyniające się do ładu społeczno-gospodarczego [Spano 2009, s. 330]. W konsekwencji koncepcja wartości publicznej integruje szereg różnych dyscyplin, a mianowicie: politykę publiczną, zarządzanie, ekonomię, nauki polityczne i rządzenie [Smith 2004, s. 68-69].

Brytyjscy autorzy badań – D. Coats i E. Passmore – przedstawiają dynamikę tego kluczowego określenia w podobnym kształcie co Moore, tj. za pomocą trójkąta (rys. 2), zmieniając jednak nazwy [Coats, Passmore 2007, s. 9]. Jego wierzchołkami są:

- upoważnienie (*authorise*) – tłumaczące sposób legalizacji wartości publicznej, czyli innymi słowy, jaki jest cel realizacji danej usługi,
- tworzenie (*create*) – wyjaśniające sposób produkcji wartości, czyli jaka forma realizacji będzie najbardziej odpowiednia z punktu widzenia społeczeństwa i jak ją doskonalić,
- mierzenie (*measure*) – pozwalające skwantyfikować wartość publiczną potrzebą do uzyskania informacji o odniesieniu sukcesu.

² Więcej informacji o współczesnym dziedzictwie analizy wartości Czytelnik znajdzie w innej pracy autora [Ćwiklicki 2011].

Rysunek 2. Dynamika wartości publicznej



Źródło: opracowano na podstawie [Coats, Passmore 2007, s. 9].

W opracowaniu omawiającym metodykę analizy angielskiej reformy służby publicznej, G. Kelly i S. Muers wymieniają szereg wątków związanych z tym pojęciem, takich jak: rezultaty, równość, etos, wiarygodność [2002, s. 3]. Uważają, że za pomocą wartości publicznej można w sposób kompleksowy uchwycić najważniejsze aspekty działania administracji publicznej.

Inne, odmienne ujęcie zaproponowali M. Cole i G. Parston, konsultanci związani z firmą Accenture, którzy opracowali model wartości publicznej usługi (*Public Service Value Model*) [2006]. Ich rozwiązanie jest bezpośrednio oparte na definicji wartości interesariuszy, na którą składają się dwa główne elementy jej tworzenia: wyniki i efektywność kosztowa. Należy dodać, że Accenture powołało specjalny instytut zajmujący się badaniem i rozpowszechnianiem tej idei (Accenture Institute for Health & Public Value).

Zdaniem Alforda i O'Flynn, powyżej przedstawione interpretacje są jedynie prostą adaptacją terminu wartość z przymiotnikiem publiczna do już istniejących rozwiązań oceny efektywności działalności administracji opartej na wynikach i kosztach, np. analizy CBA (*Cost-Benefit Analysis*) [2009, s. 185]. Pomimo tego zastrzeżenia, autorzy uważają, że ten nurt stanowi i powinien stanowić ważny kierunek w rozwoju tej koncepcji, jednak o bardziej wyrafinowanej formie niż miało to miejsce dotychczas.

Z punktu widzenia pragmatyki pojawia się kilka pytań, w przypadku których uzyskane odpowiedzi pozwalają na dokonanie operacjonalizacji działań. Listę pytań sformułował J. Benington [2009], który podjął się jednocześnie próby udzielenia na nie odpowiedzi. Odniósł się on do następujących kwestii:

- Co to jest wartość publiczna?
- Co dodaje wartość do sfery publicznej?
- Kto tworzy wartość publiczną?

- Jak wartość publiczna jest tworzona?
- Gdzie wartość publiczna jest tworzona?
- Jak można mierzyć wartość publiczną?

Powyższe pytania wpisują się w klasyczny zestaw stosowany przy diagnozie w formie 5W, tj. *who, what, where, when, why*, czyli kto, co, gdzie, kiedy i dlaczego, dodając do tego jeszcze 1H – *how* – jak. Podobne wysiłki podjęli Bozeman i Jørgensen podczas próby określenia „inwentarza” wartości publicznej [2007].

Wartość publiczna jako nowy paradygmat

W anglojęzycznej literaturze przedmiotu coraz częściej traktuje się wartość publiczną jako nowy paradygmat zastępujący nowe zarządzanie publiczne. Ma on służyć lepszemu wyjaśnieniu dylematu demokracji i efektywności. Zdaniem O’Flynn, to co różnicuje zarządzanie wartością publiczną od nowego zarządzania publicznego i jednocześnie charakteryzuje je jako paradygmat, to odmienne położenie akcentów na kilka istotnych kwestii [2007, s. 361]. W przypadku wartości publicznej nacisk jest kładziony na postkonkurencyjność, co wyraża się w podkreślaniu roli relacji a nie wyników, jako głównego obszaru zainteresowań. Cele zarządzających nie są jednorodne – stanowią konglomerat wątków dotyczących potrzeb obywateli, ich satysfakcji, pozyskania wsparcia i legitymizacji poprzez zaufanie i sieciowe współzrządzenie. Nie ogranicza się sposobu dostarczenia usługi o danej wartości publicznej do sektora prywatnego, ale pozostawia wybór pragmatycznej ocenie zbiorczych preferencji obywateli.

W takiej postaci przedstawia się wartość publiczną, a nawet szerzej – zarządzanie wartością publiczną (*Value Public Management*), jako następcę nowego zarządzania publicznego. Stoker w opisie tej nowej formy zwraca uwagę na kilka dylematów, które w zależności od punktu widzenia mogą uchodzić za słabe strony tej koncepcji [2006, s. 55]. Otóż w odniesieniu do zarządzania wartością publiczną podkreśla on fakt, że menedżerowie uprawiający politykę mogą wywierać zbyt duży wpływ na obywateli i samych polityków, marginalizując ich znaczenie. Dodatkowo proces konsultacji i uzgodnień może przemienić się w niekończące się narady i posiedzenia, zamiast skoncentrować się na działaniu.

Ocena koncepcji wartości publicznej

Zaproponowana koncepcja jest nacechowana obiektywnymi przeszkodami w praktycznym zastosowaniu. Jak podkreślają autorzy przeglądu literatury z zakresu wartości publicznej i lokalnych społeczności, pierwszą z nich jest interpretacja potrzeb publicznych, które pochodzą ze zróżnicowanego zbioru obywateli [Blaug i in. 2006]. Dodatkowo, preferencje ulegają zmianie w czasie. Nawiązuje się w ten sposób do

twierdzenia niewykonalności K. Arrowa i problemu reprezentatywnego konsumenta [Moszoro 2007].

Zróżnicowanie perspektyw sprawia, że przedstawiciele poszczególnych dyscyplin odmiennie postrzegają jej istotę i funkcje. Talbot uważa, że w swej pionierskiej pracy Moore zaprezentował amalgamat idei menedżerializmu z koncentracją na wynikach i wydajności, wymieszanych z szerszym politycznym wpływem na nie przez publicznych menedżerów, uzupełnionych ważnością zaufania i legitymizacji w dziedzinie publicznej [2009, s. 169]. Z. van der Wal w recenzji książki Bozemana poświęconej wartościom publicznym i interesowi publicznemu wskazuje, że podłożem empirycznych zagadnień, takich jak: czym dokładnie jest wartość publiczna, co świadczy o jej „publiczności”, jak wybierać najważniejsze wartości, jest normatywne (ideologiczne) twierdzenie głoszące, że wartości charakteryzujące sposób rządzenia powinny być oparte na interesie publicznym i wspólnym dobru, a nie na ekonomicznym indywidualizmie i rynkowym podejściu [2009, s. 166].

Przyszłość i znaczenie koncepcji wartości publicznej są w chwili obecnej nieznane. Alford i O’Flynn uważają, że po blisko dwudziestolecie jej istnienia powinniśmy spodziewać się krystalizacji jej typów, poprzedzających ocenę wiarygodności [2009, s. 187].

Podsumowanie

Przedstawiona koncepcja - od momentu jej zaprezentowania w oryginalnej postaci - stała się przedmiotem różnych analiz i interpretacji. Wynikało to po części z ogólnie zarysowanej idei, jak również z użycia pojęć o potencjalnie wielu znaczeniach umożliwiających nawiązanie do innych teorii, takich jak: teoria wyboru publicznego, teoria przełożonego-agenta, ekonomii kosztów transakcyjnych, czy też teoria konkurencji [Meynhardt 2009, s. 195]. W rezultacie, w zależności od przyjętej perspektywy, wartość publiczna jest rozmaicie odbierana wśród praktyków i teoretyków administracji – od krytyki do uwielbienia. Jednak bez względu na jej ocenę, faktem jest, iż stanowi jedną z najważniejszych koncepcji współczesnego zarządzania publicznego. Z tego też powodu warto podjąć ten wątek także w polskich warunkach, w kontekście prowadzenia działalności przez administrację publiczną.

W opinii autora wartość publiczna jako kategoria pojęciowa jest pomocna w interpretacji roli kierowników sektora publicznego. Przyjęcie perspektyw jej tworzenia, nawet jeśli nie jest możliwe wprost ich przeniesienie na poziom operacyjny, pozwoli polskim przedstawicielom administracji odmiennie spojrzeć na swą aktywność, a wnioski wyciągnięte z refleksji poprawią ich efektywność.

Literatura

- Alford J., O'Flynn J. [2009], *Making Sense of Public Value: Concepts, Critiques and Emergent Meanings*, "International Journal of Public Administration", No. 32.
- Apanowicz J. [2000], *Metodologiczne elementy procesu poznania naukowego w teorii organizacji i zarządzania*, WSAiB, Gdynia.
- Benington J. [2009], *Creating the Public In Order To Create Public Value?* "International Journal of Public Administration", Vol. 32.
- Blaug R., Horner L., Kenyon A., Lekhi R. [2006], *Public value and local communities*, The Work Foundation, London.
- Bozeman B. [2002], *Public-Value Failure: When Efficient Markets May Not Do*, "Public Administration Review", Vol. 62, No. 2.
- Coats D., Passmore E. [2007], *Public Value: The Next Steps in Public Service Reform*, The Work Foundation, London.
- Cole M., Parston, G. [2006], *Unlocking Public Value: A New Model For Achieving High Performance In Public Service Organizations*, Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.
- Coyle D., Woolard Ch. [2009], *Public Value in Practice. Restoring the ethos of public service*, BBC, London.
- Ćwiklicki M. [2007], *Metoda KJ w rozwiązywaniu problemów jakościowych*, „Problemy Jakości”, nr 1.
- Ćwiklicki M. [2011], *Dziedzictwo analizy wartości*, [w:] R. Borowiecki, L. Kiełtyka (red.), *Przełomy w zarządzaniu. Zarządzanie procesowe*, t. 3, Wyd. Dom Organizatora, Toruń.
- Czekaj J. [2000], *Metody zarządzania informacją w przedsiębiorstwie*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.
- Jørgensen T. B., Bozeman B. [2007], *Public Values: An Inventory*, "Administration & Society", Vol. 39, No. 3.
- Kelly G., Muers S. [2002], *Creating Public Value: An Analytical Framework for Public Service Reform*, Discussion paper prepared by the Cabinet Office Strategy Unit, United Kingdom.
- Meynhardt T. [2009], *Public Value Inside: What is Public Value Creation?*, "International Journal of Public Administration", Vol. 32.
- Moore M. [1995], *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Moore M., Khagram S. [2004], *On Creating Public Value: What Business Might Learn from Government About Strategic Management*, Working paper of the Corporate Social Responsibility Initiative, Kennedy School of Government. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Moszoro M. [2007], *Jakość dóbr masowych a problem reprezentatywnego konsumenta*, [w:] J. W. Wiktor (red.), *Ekonomia-Zarządzanie-Marketing*. Tryptyk Sądecki.

Księga jubileuszowa dedykowana prof. J. Dietlowi, Wyd. Wyższa Szkoła Biznesu-National-Louis University w Nowym Sączu.

O'Flynn J. [2007], *From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications*, "The Australian Journal of Public Administration", Vol. 66, No. 3.

Spano A. [2009], *Public Value Creation and Management Control Systems*, "International Journal of Public Administration", Vol. 32.

Stoker G. [2006], *Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?*, "The American Review of Public Administration", Vol. 36, No. 41.

Talbot C. [2006], *Measuring Public Value. A Competing Values Approach*, A paper for The Work Foundation, London.

Try D., Radnor Z. [2007], *Developing an Understanding of Results-based Management through Public Value Theory*, "International Journal of Public Sector Management", Vol. 20, No. 7.

Wal van der Z. [2009], *Public Value Privatized? The Need for a Continuous Emphasis on How to Actualize the Public Interest*, "Public Administration Review", Vol. 69, Iss. 1.